

城市信用社风险隐患、有利于地方经济发展的原则，审慎地研究确定本辖区城市信用社的发展方向。

一是对于各项经营指标基本正常、运作较好，公司治理相对健全的城市信用社，在达到组建城市商业银行条件后，可按有关准入程序申请组建城市商业银行。

二是对于已达到组建城市商业银行标准，但设在县（市）的城市信用社，可以考虑研究探索组建以所在社区的中小企业和居民为主要服务对象，按照股份制原则进行经营管理，具有较强抗风险能力的银行类金融机构。

三是对于需要借助外力救助才能恢复正常运转的城市信用社，如地方政府有能力利用财政积累对资产损失予以弥补或以优质资产进行置换的，监管部门予以鼓励；如地方政府积极救助确又无力解决全部资产损失的，可根据实际情况，采取由其他金融机构托管等方式，进行重组改造，推动其尽快走上良性发展轨道。

四是对于资产质量极差、资不抵债严重、管理混乱、救助无望的城市信用社，应采取果断措施予以撤销，及早退出市场，避免风险进一步扩大和对其他地方性银行机构造成不良影响。

《规划》对城市信用社整顿与发展进行了整体规划，并吸纳了国际中小商业银行的经营理念和发展经验，反映了目前银监会对城市信用社的监管思路和发展要求，有利于统一监管思路，改善监管方式，提高监管效率。同时，《规划》明确了城市信用社清理整顿和改革发展过程中的一些重点和难点问题，提出了新的要求，明确了有关政策，将会推动城市信用社改善经营理念、提高管理能力、防范和化解金融风险、规范经营行为，全面提高城市信用社的市场竞争能力。

作者系中国银监会银行监管二部助理巡视员
（责任编辑 胡同捷）



以市场准入监管 推动银行业的改革

陈惠玲

从市场准入角度看，中国银行业的改革选择了两种模式：一是国有银行自身实现从专业化向商业化的转变；二是新建其他产权形式的银行机构，以此推动商业银行制度创新。应该说，两种模式的改革都各自起到了积极的推进作用，但同时也都面临着新的矛盾和困境。

第一，过去引入的股份制银行、地方商业银行、城乡信用社以及非银行金融机构等不同产权形式的市场主体，如今已有相当部分机构与国有银行一样也面临诸多问题，甚至其问题有过之而无不及，因此，新

型产权形式机构如民营银行的设立等等并不必然能够解决目前银行业的效率问题以及为中小企业提供有效的融资服务。第二，当前不同产权形式的银行业机构不少，但同质性极强，银行竞争呈现突出的结构性矛盾，所以问题的关键在于解决这一结构性矛盾，而不在于引入更多的竞争主体。第三，在过去的银行业改革中，监管所扮演的角色并不到位，银行的市场准入和后续监管缺乏技术指标限制，加上市场退出机制不健全，导致银行“只进不出”，一定程度上造成了市场的低效。基于上述三点理由，

笔者认为，无论是现有银行的改革还是新建多种产权结构的银行机构，都应该倚重监管这一专业手段，只有这样，中国的银行才能真正成为现代化的商业银行，而不只是一种单纯的融资工具。

从各国的实践来看，金融监管都是以市场准入监管为起点的。银行作为货币信用中介机构的特殊属性，决定了在技术层面对银行的市场准入监管必须有别于一般的企业，在政策层面对银行的市场准入监管必须服从和服务于国民经济发展战略和金融发展战略的需要。技术层面的要求，推动了各国银行市场准入监管的不断融合并日趋一致，体现了共性的一面；而政策层面的要求，则形成了各国银行市场准入监管的不同目标和差异做法，体现了个性的一面。因此，科学的银行市场准入监管应该兼顾技术层面和政策层面的要求。

结合中国的实际，在技术层面上应该积极借鉴市场经济发达国家的先进做法，对目前国际公认的良好准入监管理念、科学的准入监管标准要大胆引进，努力寻找差距，以此不断完善对本国银行的市场准入监管。从政策层面来看，市场准入监管仍然应该配合国家的经济金融发展战略。目前，中国的银行业已经进入加入世贸组织的后过渡期，今后银行业面临的主要不是本土银行之间的竞争，而是来自跨国银行巨头的竞争，如果不确立“扶优扶强”的原则，鼓励国有银行及其他资产规模较大也较好的银行“做大做强”，则中国银行业很可能失去整体的竞争优势。另外，现有的股份制商业银行、地方性商业银行等由于受到了不同程度的行政干预，同样存在着资产质量差、市场定位模糊、发展空间狭小等问题，若不抓紧时间加以调整和优化，则可能面临能否生存的问题。在这种背景下，银行市场准入监管应着眼于对现有银行主体的整合和细分，促进银行自身的功能定位和多层次银行体系的建立，而不是引入新的增量主体。

首先，从监管的角度出发，把市场准入关无疑是至关重要的，它可以将来可能对存款人利益或银行业健康运转造成危害的机构和人员拒之门外。从目前的市场准入监管来看，监管当局应该树立良好的监管理念，包括公开、透明的审批标准和程

序以及监管效率原则，促进银行业的公平竞争，在风险可控的前提下支持业务创新，注重高级管理人员的品行及业绩评价等等。在这些理念的指导下，以科学的准入标准进行审核，包括在机构审批过程中严格对拟设机构的经营策略、业务计划、公司治理、内控制度、财务状况、资本金来源和补充能力的审查；加强对关联股东的能力及诚信状况的审查；在业务准入监管中明确对新业务的认定标准，科学设限，当前主要是建立监管者与被监管者双方以及不同监管部门之间的沟通联系机制，以金融产品的基本功能来划分业务准入监管的主次责任，减少分业监管带来的多头监管或监管真空；在人员准入监管中要明确董事和高管人员的职责及审核标准，摒弃“官本位”的思想，建立高管人员信息管理系统，把“时点”监管与持续监管相结合。

其次，把市场准入与后续监管相结合，探索建立分级银行牌照制度。分级银行牌照制度的主要目的有二：一是调整现有银行，将银行的资产规模、内控制度、经营管理及风险状况等与银行的市场准入相结合，把日常监管所获得的风险评级结果与现有银行的机构和业务准入结合起来，根据不同的评级结果授予不同级别的银行牌照，从而达到准入方面的差别监管；二是控制新增银行，在新设法人机构准入时根据其资本状况、资产负债比例管理约束机制和风险管理约束机制的建立情况，先授予其限制类的银行牌照，然后（通常为正式对外营业一年）再根据评级结果授予其相应的银行牌照。具体目标是：第一，扶优扶强。对国有商业银行以及资产规模较大的股份制商业银行，达到风险评级要求的，授予全面银行牌照，在机构准入和业务审批方面不受特别限制，以鼓励其“做大做强”。第二，控制风险。对资产规模或风险评级未达到要求的，授予限制银行牌照，在机构与业务准入方面给予一定限制，主要是督促其控制经营风险并改善经营状况。第三，促进分工。对资产规模较小，且准入时定位在为中小企业提供服务的，授予限制或特殊银行牌照，对其授信对象给予一定指标限制，作为其分支机构或业务准入时的重要审核依据，以促进此类银行找准市场定位，在专业化经营过程中实现比较优势。

第四，差别对待。对外资银行的准入监管在落实加入世贸组织承诺和国民待遇的同时，参照中资银行牌照制度，根据风险评级结果授予不同层级的牌照，从而真正达到对等互惠、择优限劣的目的。

再次，作为市场准入监管的配套机制，还必须构建动态有效的进退机制。我国银行业具有高社会性准入壁垒和高社会性退出壁垒，要减少这些壁垒，一是必须通过分级银行牌照制度建立预警机制，形成银行从出现问题到市场退出之间的一个整改“缓冲”区间，避免问题积重难返；二是建立并完善市场化的退出机制，避免银行“只进不出”，充分发挥市场退出机制“自动稳定器”的作用；三是建立存款保险制度，区分银行信用和政府信用，改变政府隐性担保的做法；四是建立市场化的并购机制。当前，采取“一刀切”的强制退市政策是不现实的，相反，按照市场化原则，分类处理银行机构的市场退出，才能更好地体现监管当局的政策取向。结合分级银行牌照制度的管理思路，通过银行间的并购既可以实现优化现有银行的目的，也能解决新增银行准入的路径选择问题。一方面，我国的国有商业银行正处于战略调整时期，目前按照行政区划、行政级次设置的分支机构明显不符合国有银行的市场定位以及战略发展需要，因此，尝试允许有能力且网点资源有限的银行通过并购等方式获得国有银行的部分网点，既能减少国有银行维持分支机构的成本压力，同时又能充分利用这些网点资源，实现对金融资源的有效整合。另一方面，选择现有商业银行作为民营资本或外资准入的切入点，不仅可以有效降低银行的高社会性进入壁垒，还能促进银行明晰产权，完善公司治理，转换经营机制。

作者单位：厦门大学金融系

（责任编辑 胡同捷）